

РЕШЕНИЕ
по делу 37/15/15 - АМ

28 мая 2015 года

г. Псков

Резолютивная часть решения оглашена 14 мая 2015 года.
В полном объеме решение изготовлено 28 мая 2014 года.

Комиссия Псковского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:
Председателя Комиссии – Руководителя Псковского УФАС России ;
Членов комиссии:

- главного государственного инспектора отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России
- специалиста-эксперта отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России

в присутствии представителя заинтересованного лица:

Государственного комитета Псковской области по транспорту и связи: (доверенность № 12 от 13.05.2015).

ГП ПО «Псковпассажиравтотранс»: (доверенность № 4 от 18.03.2015).

в присутствии представителя заявителя:

ООО «АВТЭКС»: (доверенность № 13 от 14.05.2015);

в отсутствие представителя ответчика уведомленного надлежащим образом (ув. 18001701232959).

рассмотрев дело № 37/15/15-АМ по признакам нарушения Администрацией города Пскова (местонахождение: 180000, Псковская область, г. Псков, ул. Некрасова, д. 22) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

19 марта 2015 года в адрес Псковского УФАС России поступило обращение от ООО «АВТЭКС» (далее – Заявитель) в отношении действий Администрации города Пскова по принятию нормативно-правового акта, который по мнению Заявителя, не обеспечивают условия для конкуренции субъектов малого и среднего предпринимательства на рынке пассажирских перевозок, что с учетом положений ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) недопустимо, так как это может привести к устранению конкуренции.

По мнению заявителя, Администрацией города Пскова:

Издано Постановление Администрации города Пскова от 19.10.2009 № 1840 «О маршрутной сети пассажирского автотранспорта общего пользования в городе Пскове и на дачных маршрутах», приложением №1 к которому, утверждена маршрутная сеть городских автобусов.

В маршрутную сеть городских автобусов, включен ряд маршрутов, а именно № 7,15,18 (порядковый номер в Приложении №1 №7, 13,15) не отвечают требованиям федерального и регионального законодательства, а именно, Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» и Закону Псковской области от 31.03.2010 № 965-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования на территории Псковской области» (далее – Закон области № 965-ОЗ).

Проведены конкурсные процедуры и заключен договор на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам пригородного сообщения (маршруты №7, №15, №18).

Утверждено расписание движения маршрута №15 «Псков-п.Тямша» с интервалом движения дублирующим расписание движения маршрута ООО «АВТЭКС» «Псков-п.Тямша, Псковского района - Псков», тем самым забирая пассажиропоток и вытесняя ООО «АВТЭКС» с рынка пассажирских перевозок на указанном маршруте (материалы дела заявление от 19.03.2015 №16)

Учитывая вышеизложенное, маршруты №7, №15, №18 включенные в маршрутную сеть городских автобусов, Постановлением Администрации города Пскова от 19.10.2009 № 1840, отвечают требованиям пригородного сообщения, что приводит или может привести к ограничению и устранению конкуренции на рынке пассажирских перевозок, и как следствие нарушает ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Ответчик и заинтересованные лица с данной позицией не согласны, по следующим основаниям:

Представитель Администрации города Пскова пояснил, что маршрут № 18 «Родина-Писковичи» был переведен из пригородных в разряд городских маршрутов Распоряжением Администрации города Пскова в 1994 году, маршруты №7 «Неелово-Ваулино» и №15 «Вокзал - Тямша» в 2005 году. Перевод был осуществлен по просьбе Администрации Псковского района и ФГУП «Автобусный парк города Пскова» с целью облегчения поездок жителей Псковского района на работу в областной центр (материалы дела вх. от 22.04.2015 № 1306).

Представитель Государственного комитета Псковской области по транспорту и связи (далее - Государственный комитет) пояснил, что в соответствии с требованиями п.3 ст.7 Закона области № 965-ОЗ инициаторами открытия, изменения и закрытия маршрутов регулярных пассажирских перевозок маршрутной сети области могут выступать Администрация области, органы местного самоуправления, юридические и физические лица. Обращений по вопросам открытия пригородных маршрутов «Неелово-Ваулино», «Псков-Подборовье», «Родина - Писковичи» от Администрации области, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц не поступало.

Представитель ГП ПО «Псковпассажиравтотранс» пояснила, что в 2005 году в ФГУП «Автобусный парк города Пскова» поступило обращение от Администрации Псковского района о переводе в разряд городских маршрутов пригородного маршрута № 111 «Псков-Тямша», данные действия были согласованы Администрацией города Пскова и Собранием депутатов Псковского района (материалы дела письмо от 08.05.2015 № 1562). С 2005 года «Псков - Тямша» был включен в перечень городских маршрутов и согласно Договора от 26.11.2013 № 80-ПЧ ГП ПО «Псковпассажиравтотранс» осуществляет пассажирские перевозки по указанному маршруту.

Таким образом, Администрация города Пскова и Государственный комитет считают, что маршруты № 7, 15, 18 включенные Приложением №1 к Постановлению Администрации города Пскова от 19.10.2009 № 1840 «О маршрутной сети пассажирского автотранспорта общего пользования в городе Пскове и на дачных маршрутах» (далее - Постановление № 1840) не содержат нарушений действующего законодательства и не ограничивают конкуренцию на рынке пассажирских перевозок.

Рассмотрев все представленные документы и письменные объяснения Комиссия установила:

Пассажирские перевозки на территории Псковской области регулируются Федеральным законом от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее - Устав) и Закон Псковской области от 31.03.2010 № 965-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования на территории Псковской области» (принят Псковским областным Собранием депутатов 25.03.2010) (далее – Закон области).

Согласно ст.4 Устава осуществляются следующие виды сообщения:

1. Перевозки пассажиров и багажа, грузов осуществляются в городском, пригородном, междугородном, международном сообщении.
2. Перевозки в городском сообщении осуществляются в границах населенных пунктов.
3. Перевозки в пригородном сообщении осуществляются между населенными пунктами на расстояние до пятидесяти километров включительно между границами этих населенных пунктов.
4. Перевозки в междугородном сообщении осуществляются между населенными пунктами на расстояние более пятидесяти километров между границами этих населенных пунктов.

Уполномоченным органом по организации пригородного сообщения в Псковской области, в соответствии со ст. 5 Закона области № 965-ОЗ и Постановлением Администрации Псковской области от 13.07.2009 № 255 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Псковской области по транспорту и связи» является Государственный комитет Псковской области по транспорту и связи (далее – Государственный комитет).

К полномочиям Государственного комитета относится:

определение порядка проведения конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании населения по маршрутам регулярных пассажирских перевозок в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории области; организация проведения конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании населения по маршрутам регулярных пассажирских перевозок в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории области.

Приказом Государственного комитета Псковской области по транспорту и связи от 03.12.2010 № 45 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании населения по маршрутам регулярных пассажирских перевозок в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории Псковской области» определен порядок и организация проведения конкурсных процедур.

В рамках полномочий Государственным комитетом проведены конкурсные процедуры и 22.07.2011 заключен договор о транспортном обслуживании населения по маршрутам регулярных пассажирских перевозок в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории Псковской области № 48 от 22.07.2011 с ООО «АВТЭКС», срок действия договора 5 лет. Дополнительным соглашением №2 от 01.01.2015 к договору 348 от 22.07.2011 было определено расписание маршрута регулярных пассажирских перевозок.

Согласно указанному договору № 48 от 22.07.2011 ООО «АВТЭКС» осуществляет регулярные пассажирские перевозки по маршруту «Псков - Тямша» и по настоящее время осуществляет пассажирские перевозки со стоимостью проездного билета 20 руб.

Обращений об изменении маршрутной сети и расписания движения от Государственного комитета в адрес ООО «АВТЭКС» не поступало.

Учитывая вышеизложенное, комиссия Псковского УФАС России, пришла к выводу о том, что организация пригородного сообщения на территории Псковской области относится к компетенции Государственного комитета.

В соответствии с п.7, ч.1 ст.16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа. Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом о местном самоуправлении.

Согласно частям 1 и 3 статьи 7 Закона о местном самоуправлении по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

12.11.2013 Администрацией города Пскова был проведен конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения в городе Пскове и на дачных направлениях. На указанный конкурс поступила 1 заявка от ГППО «Псковпассажиравтотранс», который согласно протоколу от 12.11.2013 был признан победителем.

При этом лот был сформирован таким образом, что в один лот были включены и городские и пригородные маршруты, в нарушение федерального и регионального законодательства, в связи с чем, участие ООО «АВТЭКС» в указанном конкурсе не принимал участие поскольку на момент проведения конкурса уже осуществлял пассажирские перевозки на рынке пригородного сообщения.

С победителем ГППО «Псковпассажиравтотранс» 26.11.2013 был заключен договор №80-ПЧ, срок действия договора 3 года. Приложение №1 к указанному договору содержит перечень городских маршрутов, включая спорные маршруты № 7,15,18. Т.е. на момент проведения конкурсных процедур Администрацией города Пскова на городские маршруты, включая спорные маршруты № 7,15,18 ООО «АВТЭКС» осуществлял пассажирские перевозки по маршруту «Псков – пос. Тямша Псковского района – Псков» претензий по осуществлению деятельности ООО «АВТЭКС» на указанном маршруте от Государственного комитета не поступало. В связи с чем, у ООО «АВТЭКС» отсутствовала необходимость участия в конкурсных процедурах проводимых Администрацией города Пскова, а следовательно ООО «АВТЭКС» не имел возможности защитить свои права на стадии проведения конкурсных процедур. Учитывая вышеизложенное, Комиссия Псковского УФАС России пришла к выводу о том, что Администрацией города Пскова в превышение полномочий в приложение №1 к Постановлению №1840 были включены маршруты пригородного сообщения, а также были проведены конкурсные процедуры на маршруты пригородного сообщения, заключен договор, согласованы маршруты, утверждено расписание, что содержит признаки нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, т.к. организация пригородного сообщения на территории Псковской области относится к компетенции Государственного комитета.

На территории Псковской области расположено 24 муниципальных района и 2 города Псков, Великие Луки, включая муниципальное образование «Псковский район» (ст.14 Устава Псковской области от 12.04.2001 № 1-У (принят Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001).

Согласно п.9, ч.3, ст. 2 Устава Псковского района (принят решением Собрания депутатов Псковского района от 26.09.2001 № 28) (Зарегистрировано в Управлении Минюста России по Псковской области 28.05.2012 № RU605180002012001) в состав муниципального образования «Псковский район» входит муниципальное образование «Тямшанская волость».

Часть 2, ст.2 Устава муниципального образования «Тямшанская волость» (принят решением Собрания депутатов сельского поселения «Тямшанская волость» от 30.11.2005 № 6) (Зарегистрировано в Управлении Минюста России по Псковской области 6 июня 2012 г. N RU605183162012001) установлено, что п. Тямша является административным центром сельского поселения.

Данный факт, свидетельствует о том, что п.Тямша является населенным пунктом Псковского района и расположен за пределами города Пскова.

Паспорт маршрута «г.Псков - пос.Тямша Псковского района -г.Псков» ООО «АВТЭКС» был утвержден Государственным комитетом 14.07.2010, дополнительным соглашением №2 от 01.01.2015 к договору 348 от 22.07.2011 было определено расписание маршрута регулярных пассажирских перевозок.

Паспорт маршрута №15 «Вокзал – п.Тямша» ГП ПО «Псковпассажиравтотранс» был утвержден Администрацией города Пскова 02.03.2012 (в ред. от 26.11.2013 года), 03.03.2015 Администрацией города Пскова было выдано согласование на осуществление перевозок пассажиров по маршруту № 15 по новому расписанию (материалы дела).

Изучив паспорта маршрутов, ООО «АВТЭКС» осуществляет пригородные пассажирские перевозки по маршруту «г.Псков - пос.Тямша Псковского района - г.Псков» с 7 промежуточными остановками, 4 из которых расположены на территории муниципального образования «Псковский район», ГП ПО «Псковпассажиравтотранс» осуществляет пригородные пассажирские перевозки по маршруту №15 «Вокзал – п.Тямша», с 22 промежуточными остановками, 8 из которых расположены на территории муниципального образования «Псковский район» (материалы дела).

Исходя из расписаний движения автобусов ООО «АВТЭКС» и ГП ПО «Псковпассажиравтотранс» 6 промежуточных остановок совпадают по времени и маршруту, 4 из которых расположены на территории муниципального образования «Псковский район» (материалы дела заявление от 19.03.2015 № 16), что фактически лишает ООО «АВТЭКС» необходимого пассажиропотока и препятствует осуществлению предпринимательской деятельности.

Данный факт позволяет Комиссии сделать вывод о том, что приложение №1 к Постановлению №1840, в части маршрутов пригородного сообщения, было принято в нарушение Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ и Закона области № 965 – ОЗ, что приводит или может привести к ограничению и устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок иных перевозчиков, получивших законное право вести предпринимательскую деятельность на этом товарном рынке или имеющим желание на конкурсных условиях в соответствии с региональным законодательством получить право перевозок на данном товарном рынке, или устранению с него действующих хозяйствующих субъектов.

В силу статьи 1 Закона о защите конкуренции закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями (часть 1); его целями являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2).

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и

(или) осуществления таких действий (бездействия).

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. На основании пункта 4 данной статьи товарный рынок - сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Продуктовые границы, на которых субъекты, осуществляют пассажирские перевозки, являются конкурентами, определены рынком пассажирских перевозок (код ОКВЭД – 60.21 «Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности»).

В целях рассмотрения дела № 37/15/15–АМ географические границы товарного рынка пассажирских перевозок определены границами субъекта Российской Федерации Псковской областью.

Как указано в пункте 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) учитывается следующее: если акты, действия (бездействие), приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

На основании части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Принятие Администрацией города Пскова приложения №1 к Постановлению № 1840 содержит следующие нарушения:

- включение приложением №1 к Постановлению № 1840 в маршрутную сеть городских автобусов маршрутов пригородного сообщения нарушает требования федерального и регионального законодательства, Устава и Закона области № 965-ОЗ;
- приложение №1 к Постановлению № 1840, в части включения в городскую маршрутную сеть маршрутов пригородного сообщения, принято с превышением полномочий Администрацией города Пскова, т.к. полномочия по организации пригородного сообщения на территории Псковской области относятся к полномочиям Государственного комитета;
- довод о наличии обращений граждан, не может являться основанием для включения Администрацией города Пскова в городскую маршрутную сеть маршрутов пригородного сообщения. Обращения поступающие от граждан, или юридических лиц должны быть переданы по подведомственности в Государственный комитет для организации маршрута и проведении конкурсных процедур;
- согласование Администрацией города Пскова маршрута и расписания движения по маршруту «Псков - п.Тямша» с интервалом отправления от остановочных комплексов за 5-10 минут до отправления ООО «АВТЭКС», фактически лишает ООО «АВТЭКС»

необходимого пассажиропотока и препятствует осуществлению предпринимательской деятельности, что приводит или может привести к вытеснению указанного перевозчика с рынка пассажирских пригородных перевозок. Указанные действия Администрации города Пскова содержат признаки нарушения федерального и регионального законодательства и приводят или могут привести к недопущению, ограничению, или устранению конкуренции при осуществлении пассажирских перевозок на маршрутах пригородного сообщения, что является нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 15, 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 45, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия Псковского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации города Пскова нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в принятии приложения №1 к Постановлению Администрации города Пскова от 19.10.2009 № 1840 «О маршрутной сети пассажирского автотранспорта общего пользования в городе Пскове и на дачных маршрутах» и в проведение 12.11.2013 конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения в городе Пскове и на дачных направлениях, с превышением полномочий органа местного самоуправления, а также согласование пригородных маршрутов и утверждение расписания движения, содержащих положения, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции при осуществлении пассажирских перевозок на маршрутах пригородного сообщения.
2. Выдать Администрации города Пскова предписание о прекращении в срок до « 28 » июня 2015 года нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в принятии приложения №1 к Постановлению Администрации города Пскова от 19.10.2009 № 1840 «О маршрутной сети пассажирского автотранспорта общего пользования в городе Пскове и на дачных маршрутах» и в проведение 12.11.2013 конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения в городе Пскове и на дачных направлениях, с превышением полномочий органа местного самоуправления, а также согласование пригородных маршрутов и утверждение расписания движения.
3. Передать материалы дела № 37/15/15-АМ уполномоченному должностному лицу Псковского УФАС России для возбуждения дела об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены
Комиссии

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течении трех месяцев со дня его принятия.